

Quito, D.M. 07 de julio de 2021

CASO No. 953-16-EP

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE

SENTENCIA

Tema: La Corte descarta que una sentencia de apelación emitida a propósito de una acción de protección haya vulnerado los derechos al debido proceso, en las garantías de aportar prueba y de ser juzgado por un juez competente, y a la tutela judicial efectiva. Para el efecto, se verifica que no se realizó un peritaje ordenado de oficio, al no haberse concedido la ampliación del plazo para la presentación del informe, que al haberse alegado vulneraciones de derechos, el tribunal no era incompetente, y que la sentencia fue congruente, al considerar las alegaciones de la entidad accionante.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 1 de julio de 2015, la Arquidiócesis de Quito presentó una acción de protección con medidas cautelares en contra del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (en adelante, “Municipio de Quito”). En la demanda, se solicitó que se deje sin efecto el expediente administrativo N.º C-159 y su resolución del 15 de marzo de 2014, mediante la cual se declaró a varios bienes como mostrencos¹. Y se alegó que habrían sido vulnerados los derechos al debido proceso en la garantía de la defensa y el derecho a la propiedad, pues a la Arquidiócesis no se le habría notificado del inicio ni de las actuaciones realizadas dentro del expediente administrativo, así como tampoco se le habrían otorgado copias del mismo, lo que le habría impedido demostrar que los inmuebles objeto de la resolución son de su propiedad, conforme a escrituras públicas registradas, y estaban siendo efectivamente utilizados por la Arquidiócesis²

¹ Los bienes declarados como mostrencos eran los predios No. 130369 y 105704, ubicados en la parroquia Atahualpa (expediente de primera instancia, hoja 95).

Sobre los bienes mostrencos, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización prevé: “Art. 485 [...] *se entienden mostrencos aquellos bienes inmuebles que carecen de dueño conocido; en este caso los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos mediante ordenanza establecerán los mecanismos y procedimientos para regularizar bienes mostrencos [...]*”.

² En su demanda, la Arquidiócesis de Quito indicó que obtuvo la propiedad de los referidos bienes mediante escrituras públicas de 10 de diciembre de 1936 y de 9 de diciembre de 1949, respectivamente. Además, señaló que en el predio 105704 se asienta una iglesia, una casa parroquial y espacios destinados a la agricultura y hogar para asilar personas de tercera edad y de bajos recursos económicos, y que en el predio N.º 130369 se asienta un cementerio (Expediente de primera instancia, hojas 51 y 52).

2. El 5 de agosto de 2015, dentro del proceso judicial N.º 17230-2015-11199, la Unidad Judicial Civil con sede en el Distrito Metropolitano de Quito emitió sentencia, en la que negó la acción de protección.
3. La Arquidiócesis de Quito presentó recurso de apelación. El 24 de diciembre del 2015, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha expidió sentencia, en la que aceptó el recurso de apelación y declaró la vulneración de los derechos al debido proceso y a la propiedad, además de dejar sin efecto el expediente administrativo impugnado. Mediante auto del 29 de febrero de 2016, el referido tribunal negó la solicitud de aclaración que fue presentada por el Municipio de Quito.
4. El 28 de marzo de 2016, el Municipio de Quito presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación y su auto de aclaración
5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto del 21 de junio de 2016, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
6. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó conocimiento de ella en providencia del 3 de diciembre de 2020. En el auto de avoco también se requirió el correspondiente informe de descargo a la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
7. El 5 de enero de 2021, el Municipio de Quito presentó un documento en el que solicitó la realización de una audiencia pública.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

8. La entidad accionante pretende que se acepte su demanda, se declare la vulneración de derechos y se deje sin efecto las decisiones judiciales impugnadas.
9. Como fundamentos de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes *cargos*:
 - 9.1. La sentencia impugnada vulneró su derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y de aportar pruebas, contempladas en el artículo 76 (numerales 1 y 7.h) de la Constitución, por cuanto no se habría realizado un peritaje a pesar de que este fue ordenado por el juez.
 - 9.2. La sentencia impugnada vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución, por cuanto no habría considerado sus alegaciones.
 - 9.3. La sentencia impugnada vulneró su derecho a la seguridad jurídica, contemplado en el artículo 82 de la Constitución, porque habría resuelto una cuestión ajena a la

competencia del tribunal, específicamente, la validez de un acto administrativo, asunto que podía ser conocido por la vía ordinaria, y porque la controversia solo involucraba asuntos de legalidad.

- 9.4.** La sentencia impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas por cuanto habría errado al no establecer que los bienes declarados como mostrencos eran diferentes a los que se referían las escrituras públicas y el registro catastral.

C. Informe de descargo

- 10.** A pesar de haber sido solicitado (ver párr. 6 *supra*), no se presentó el correspondiente informe de descargo.

D. Alegaciones de la Arquidiócesis de Quito

- 11.** Mediante documento de 5 de enero de 2021, la Arquidiócesis de Quito manifestó que en la acción de protección se pretendió la declaratoria de vulneración de sus derechos a la defensa y a la propiedad, debido a que el Municipio de Quito no le habría notificado con el inicio del proceso administrativo ni con sus actuaciones, que culminaron con la declaratoria de bienes mostrencos de inmuebles que serían de su propiedad, lo que fue reconocido por la sentencia de apelación. De allí que, en opinión de la Arquidiócesis y contrario a lo afirmado por el Municipio de Quito, el proceso no tenía por objeto la declaratoria de un derecho de propiedad, sino la vulneración de su derecho a la defensa en un procedimiento que afectó directamente su propiedad.
- 12.** Adicionalmente, la Arquidiócesis menciona que la presente acción extraordinaria de protección busca que la Corte realice un pronunciamiento sobre el mérito del caso, lo cual debe ser rechazado por improcedente.

II. Competencia

- 13.** De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 14.** En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los *problemas jurídicos* surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estos dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.

15. Así, se advierte que los cargos del accionante (expuestos en el párrafo 9 *supra*) solo cuestionan la sentencia que resolvió el recurso de apelación, no así al auto que negó la solicitud de aclaración, razón por la que los problemas jurídicos se formularán únicamente respecto de la referida sentencia.
16. Acerca del cargo expuesto en el párrafo 9.1 *supra*, la entidad accionante asevera que el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y de aportar pruebas se habría transgredido debido a que no se realizó un peritaje que fue ordenado por el juez. Por lo tanto, basta con examinar la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de aportar pruebas para verificar la procedencia o no de los cargos. Por esta razón, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso del Municipio de Quito, en la garantía de aportar pruebas, por cuanto no se habría evacuado una prueba ordenada por el juez?
17. El cargo mencionado en el párrafo 9.2 *supra* da lugar al siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho a la tutela judicial efectiva del Municipio de Quito por cuanto ella no habría considerado algunos de sus argumentos?
18. Sobre el cargo resumido en el párrafo 9.3 *supra*, la entidad accionante afirma que la decisión impugnada vulneró su derecho a la seguridad jurídica por cuanto habría resuelto una pretensión ajena a su competencia, en razón de que la actuación impugnada era un acto administrativo que debió ser impugnado en vía ordinaria y que el asunto controvertido era de mera legalidad. Al respecto, se observa que, si bien la entidad accionante ha señalado como derecho vulnerado a la seguridad jurídica, en aplicación del referido principio *iura novit curia*³, debe plantearse el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho a la defensa del municipio, en la garantía de ser juzgado por un juez competente, porque el tribunal habría sido incompetente para resolver una controversia en la que se impugnó un acto administrativo, y se lo hizo por asuntos de mera legalidad?
19. Respecto del cargo contenido en el párrafo 9.4 *supra*, cabe plantear el siguiente problema jurídico: ¿Es apto para ser examinado en esta sentencia el cargo según el cual la sentencia impugnada habría errado en la identificación de los bienes inmuebles involucrados en el proceso?

IV. Resolución de los problemas jurídicos

E. Primer problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso del Municipio de Quito, en la garantía de aportar pruebas, por cuanto no se habría evacuado una prueba ordenada por el juez?

³ LOGJCC. Artículo 4 numeral 13: “*Iura Novit Curia.* - La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional”.

20. La referida garantía de aportar pruebas está contemplada en el artículo 76.7.h de la Constitución, de la siguiente forma:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.

21. La entidad accionante controvierte la sentencia impugnada porque no se habría realizado un peritaje ordenado por el juez.

22. Para determinar la procedencia de la alegada vulneración, conviene evidenciar lo siguiente.

22.1. El 17 de julio de 2015, ante el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, se efectuó la audiencia pública con la comparecencia de las partes procesales. En dicha diligencia, el referido juez estimó la necesidad de realizar un peritaje a fin de establecer “*de manera técnica, si el inmueble señalado por la parte actora en su demanda, corresponde o no, al inmueble materia del procedimiento de declaratoria de bien mostrenco realizado por el Municipio de Quito*”⁴. En consecuencia, el referido juez designó como perito a Santiago Lucero Narváez, y le otorgó el término de cinco días, contados a partir de su posesión, para que rindiera su informe. La audiencia fue suspendida hasta la presentación del informe pericial.

22.2. Mediante providencia del 20 de julio de 2015, se posesionó el perito designado⁵; quien, mediante oficio de 23 de julio de 2015, solicitó la ampliación del término para presentar su informe⁶. Dicha petición fue negada en providencia de 30 de julio del 2015, en la que, además, se dispuso la reinstalación de la audiencia pública para el 5 de agosto de 2015⁷. El referido informe pericial no se presentó.

22.3. El día y hora antes señalados se reinstaló la audiencia con la comparecencia de las partes procesales y, al finalizar sus intervenciones, el juez emitió su decisión de negar la acción de protección.

⁴ Hoja 195 del expediente de primera instancia.

⁵ Hoja 197 del expediente de primera instancia.

⁶ Textualmente, la petición del perito (que consta en la hoja 198 del expediente de primera instancia) fue la siguiente: “[...] pido a usted señor Juez muy comedidamente se ME AMPLIE EL TERMINO [sic] de presentación del informe pericial debido a que los inmuebles donde toca hacer la inspección se encuentran en la parroquia rural de Atahualpa del Distrito Metropolitano de Quito, los mismos que se encuentran a una distancia y tiempo considerable de la ciudad de Quito, y por cuestiones de logística y de elaboración del informe el termino [sic] señalado (5 días) es muy corto. [...]”.

⁷ Hoja 205 del expediente de primera instancia.

- 22.4.** De esta decisión, la Arquidiócesis de Quito interpuso recurso de apelación⁸. Por su parte, el Municipio de Quito presentó un documento en el que se ratificó sobre las alegaciones expuestas en la audiencia⁹. En ninguno de estos escritos se hizo referencia al peritaje.
- 22.5.** El 24 de diciembre de 2015, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha expidió sentencia por la que resolvió el recurso de apelación.
- 23.** Conforme a este relato, se verifica que el peritaje fue ordenado de oficio por el juez de primera instancia, mismo que no se efectuó porque no se concedió la ampliación solicitada por el perito para su práctica, y que las partes procesales no cuestionaron dicha actuación judicial¹⁰. Por su parte, el tribunal de apelación no estimó necesario la realización de un peritaje para la resolución del recurso.
- 24.** De allí que no es posible concluir que el tribunal de apelación, en su sentencia, afectara la alegada garantía del debido proceso por no evacuar una prueba que el mismo juez de primera instancia, que la ordenó de oficio, la estimó posteriormente como innecesaria; tanto más que dicha actuación judicial no fue cuestionada por las partes. En efecto, no es posible concluir que se produjo la vulneración de la referida garantía, ya que no se observa actuación alguna del tribunal que negara a las partes la práctica de pruebas por ellas solicitadas o que, una vez ordenadas aquellas, impidiera su práctica. La posibilidad de “*presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra*” (art. 76.7.h de la Constitución) es una garantía del derecho a la defensa de los justiciables que, en este caso, claramente no se ve conculcada.
- 25.** Por las razones antes expuestas, esta Corte descarta que se haya producido la alegada vulneración del derecho de la entidad accionante al debido proceso en la garantía de aportar pruebas.

F. Segundo problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho a la tutela judicial efectiva del Municipio de Quito por cuanto ella no habría considerado algunos de sus argumentos?

- 26.** El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra reconocida en la Constitución de la República de la siguiente forma:

Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.

⁸ Hoja 237 del expediente de primera instancia.

⁹ Hojas de la 15 a la 18 del expediente de segunda instancia.

¹⁰ Del expediente, no se observa que las partes hubiesen presentado recursos horizontales o alegaciones en contra de la decisión de no ampliar el plazo de entrega del informe pericial.

27. Además, en varias sentencias, esta Corte ha precisado el contenido del derecho a la tutela judicial. Así, en el párr. 110 de la sentencia N.º 889-20-JP/21, la Corte señaló que el derecho a la tutela judicial efectiva se concreta en los siguientes: “i) *el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión*”.
28. En el caso, la entidad accionante imputa a la sentencia impugnada una eventual afectación de la tutela judicial efectiva por cuanto no habría considerado sus alegaciones al momento de resolver la causa. El cargo del accionante, por tanto, se refiere a una presunta incongruencia entre lo argumentado por el municipio y la motivación contenida en la sentencia cuestionada. Lo que afecta al segundo de los elementos de la tutela judicial efectiva antes citados: el debido proceso, en su garantía de la motivación.
29. El artículo 76.7.1 de la Constitución prevé a la motivación de la siguiente forma: “[...] 7. *El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. [...]*”.
30. Adicionalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) ha establecido que la motivación judicial constituye una garantía del debido proceso que implica, entre otros, la consideración de los argumentos de las partes:

este Tribunal ha sostenido que el deber de motivación es una de las debidas garantías incluidas en el artículo 8.1 para salvaguardar el derecho al debido proceso [...] El deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada a la recta administración de justicia, que le garantiza a los ciudadanos el derecho a ser juzgados por las razones que el derecho otorga, a la vez que brinda credibilidad a las decisiones judiciales en una sociedad democrática [...] La motivación de un fallo debe permitir conocer cuáles son los hechos, motivos y normas en las que se basó el órgano que lo dictó para tomar su decisión de modo que se pueda desechar cualquier indicio de arbitrariedad, a la vez que les demuestra a las partes que estas han sido oídas en el marco del proceso. Además, debe mostrar que han sido debidamente tomados en cuenta los alegatos de las partes y que el conjunto de pruebas ha sido analizado.¹¹

31. La Corte IDH ha aclarado que el alcance de dicha garantía, en relación a la congruencia frente a las partes, radica específicamente en la consideración de aquellos

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso Cuscul Pivaral y Otros vs. Guatemala, sentencia (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) del 23 de agosto de 2018, párr. 171. Caso Amrhein y otros vs. Costa Rica, sentencia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) del 25 de abril de 2018, párr. 268. Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros vs. Perú, sentencia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) del 23 de noviembre de 2017, párr. 168. Caso Ramírez Escobar y Otros vs. Guatemala, sentencia (Fondo, Reparaciones y Costas) de 9 de marzo de 2018, párr. 187. Caso Rosadio Villavicencio vs Perú, sentencia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) del 14 de octubre de 2019, párr. 154.

argumentos que son relevantes: *“El deber de motivación no exige una respuesta detallada a todos y cada uno de los argumentos de las partes, sino una respuesta a los argumentos principales y esenciales al objeto de la controversia que permitan garantizar a las partes que han sido oídas en el marco del proceso”*¹².

- 32.** Finalmente, la congruencia argumentativa como criterio para evaluar la suficiencia de la motivación en sentencias dictadas en garantías jurisdiccionales se encuentra expresamente previsto por el artículo 4.9 de la LOGJCC, de la siguiente forma:

9. Motivación.- La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso.

- 33.** Tomando en cuenta lo anterior, esta Corte ha considerado que la congruencia frente a las partes constituye uno de los elementos mínimos de la motivación. Así, en el párrafo 30 de la sentencia N.º 790-16-EP/21 se señaló:

*el artículo 4 numeral 9 de la LOGJCC establece [...] que los jueces tienen la obligación de “pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso” En esta línea, la Corte ha señalado que, para que una sentencia se encuentre motivada, esta debe contener congruencia argumentativa, entendida como la obligación del juez de responder, al menos, “los argumentos relevantes alegados por las partes”.*¹³

- 34.** Por lo antes expuesto, en el presente caso, corresponde verificar si la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva se produjo debido a una eventual incongruencia en la motivación del fallo impugnado, por cuanto no se habrían contestado ciertos argumentos esgrimidos por la entidad accionante.

- 35.** Para tal efecto, esta Corte considera:

35.1. De la revisión del expediente, se advierte que el Municipio de Quito compareció al proceso de acción de protección¹⁴ y alegó, principalmente, lo siguiente: (i) que no se habrían vulnerado derechos constitucionales y, (ii) que la demanda

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Flor Freire vs. Ecuador, sentencia de 31 de agosto de 2016 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 186.

¹³ Véase, además, la sentencia N.º 2344-19-EP/20 de 24 de junio de 2020, párr. 41; sentencia 1171-15-EP/20, del 14 de octubre de 2020, párr. 31.

¹⁴ La comparecencia del Municipio de Quito se produjo en dos momentos: (i) en la audiencia pública (hoja s192 a la 195 del expediente de primera instancia) y en su reinstalación (hoja 228 a la 229) y, (ii) Mediante escrito del 18 de diciembre de 2015, presentado ante la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en el que reiteró las alegaciones previamente expuestas en la audiencia.

cuestionaba la legalidad de la declaratoria de bienes mostrencos, por lo que debía ser resuelta por la justicia ordinaria.

35.2. Por su parte, la sentencia impugnada, al resolver el recurso de apelación presentado por la Arquidiócesis de Quito, señaló lo siguiente:

En ese contexto, se advierte: Que, efectivamente el I. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, mediante escritura pública, otorgada en la Notaría Sexagésima Octava del Cantón Quito, el 23 de Febrero del 2015, ha procedido a protocolizar el expediente No. 910-2014 mediante el cual declara como bienes mostrencos los inmuebles con números prediales 130369 y 105704 en los cuales como queda identificado plenamente se encuentra construida la iglesia y el cementerio, cuya titularidad la ha ejercido la Arquidiócesis de Quito, desde que ha celebrado los contratos de compra venta mediante sendas escrituras públicas y éstas han sido inscritas en el Registro de la Propiedad del Cantón Quito [...] no obstante, de la revisión de la documentación que consta como fojas útiles para tal declaratoria se encuentran algunas inconsistencias, entre las que se puede mencionar: la inspección realizada por un funcionario municipal, quien informa que en los bienes que pretende la Municipalidad declararlos como mostrencos están en funcionamiento tanto la iglesia como el cementerio; sin que la institución edilicia repare por un momento, en el hecho de que debe citarse al representante legal de la iglesia y a quien estaba administrando el cementerio, pues de haberlo hecho, se habría percatado de que la Arquidiócesis de Quito, podía hacer valer sus derechos y presentar los documentos que justificaban la titularidad de su propiedad, pero al no haber contado con dichos personeros, hizo que la municipalidad, sin pagar el justo precio a sus legítimos propietarios, ni haber tramitado en su contra el respectivo proceso de expropiación conforme exige el Art. 323 de la Carta Suprema del Estado, se haya apropiado de los mencionados inmuebles, llegando a inscribir la protocolización del expediente No. 910-2014 en el Registro de la Propiedad. Por tanto, lo que se aprecia es lo siguiente: violación del derecho al debido proceso [...] Que en tales circunstancias, es evidente que la entidad accionada por intermedio de sus personeros ha actuado arbitrariamente hasta el punto de no haberle dado oportunidad al ahora accionante para que haga valer oportunamente sus derechos constitucionales, pues, como queda anotado, la Municipalidad ha procedido a declarar bienes mostrencos, los inmuebles cuya titularidad la ostenta desde mucho años atrás la Arquidiócesis de Quito [...] Una vez que el accionante ha conocido de esta arbitrariedad, ha procedido a demandar la presente acción de protección; y, la municipalidad a pesar de contar con los medios legales para proceder a rectificar su accionar, no lo ha hecho menos aún tratar de alguna manera de reparar la violación de los derechos del accionante, por el contrario comparece a este enjuiciamiento y manifiesta que todo el trámite es legal y que no se enmarca en los requisitos de procedibilidad de las acciones constitucionales y que sus reclamos los dirija ante los jueces ordinarios; de lo cual, a criterio de este Tribunal no se avizora otro mecanismo judicial ordinario adecuado y eficaz para proteger los derechos violados, que no sea la presente acción de protección, tanto es así, que pese a alegar la parte accionada, improcedencia de la acción propuesta, por lo previsto en el Art. 42, numeral 4) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, no especifica la acción o procedimiento que en su decir procedería para canalizar adecuada y eficazmente el presente problema jurídico, ni el órgano o autoridad pública ante el que se propondría [...] Por lo expuesto, este Tribunal considera que se ha vulnerado los derechos del debido proceso consagrados en el Art. 76 de la Constitución de la

República, numerales 1 y 7, literales a), b), c), d), h) l) y m), así como el derecho a la propiedad que está determinado en el Art. 66.26 [...] se revoca el fallo recurrido y se acepta el recurso de apelación, por tanto se acepta la acción de protección, y se declara la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso, y al de propiedad, y la prohibición de confiscación, consagrados en la Constitución de la República. Como medidas de reparación integral se dispone lo siguiente: a. Restitución del derecho; b) Disponer que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, deje sin efecto el expediente No. 910-2014 por medio del cual se declara como bienes mostrencos los inmuebles de propiedad de la Arquidiócesis de Quito, así como también la protocolización de dicho expediente [...]”.

- 36.** En virtud del texto citado, esta Corte verifica que la sentencia impugnada se pronunció sobre las alegaciones del Municipio de Quito, tanto sobre que no había vulneración de derechos constitucionales, cuanto sobre que la demanda planteaba un asunto de mera legalidad. Consecuentemente, no se desprende que la motivación sea incongruente entre las alegaciones de la entidad accionante y lo resuelto por el referido fallo.
- 37.** Además, del examen realizado, esta Corte evidencia que la sentencia impugnada enunció normas jurídicas en que se basó la decisión (artículos 76, 66 y 331 de la Constitución), explicó su aplicación a los hechos del caso y se pronunció acerca de la vulneración de derechos constitucionales, conforme a la exigencia argumentativa establecida en la jurisprudencia de esta Corte¹⁵.
- 38.** En consecuencia, se descarta que se haya violado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y, por tanto, la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

G. Tercer problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho a la defensa del municipio, en la garantía de ser juzgado por un juez competente, porque el tribunal habría sido incompetente para resolver una controversia en la que se impugnó un acto administrativo, y se lo hizo por asuntos de mera legalidad?

- 39.** El derecho a la defensa en la garantía de ser juzgado por juez competente está establecido en el art. 76.7.k de la Constitución, que prescribe: “*Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto*”.

¹⁵ En el caso de la motivación de las sentencias de acción de protección, se debe considerar la jurisprudencia establecida por esta Corte desde la sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, de 16 de mayo de 2013 (página 18), según la cual, el juez solo puede determinar la procedencia de otras vías de impugnación si previamente estableció la inexistencia de vulneración de derechos constitucionales. Este criterio ha sido ratificado reiteradamente por esta Corte en sentencias como la N.º 1285-13-EP/19, del 4 de septiembre de 2019 párr. 28, en la que se señaló que la motivación en garantías constitucionales incluye la siguiente obligación: iii) *realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.*

40. Para la resolución de este problema jurídico es pertinente distinguir las dos razones por las que se alega que la sentencia impugnada afectó la garantía de ser juzgado por un juez competente: en primer lugar, la relativa a que al haberse impugnado un acto administrativo lo correspondiente era activar las vías ordinarias y no la constitucional y, en segundo lugar, la de que los asuntos controvertidos habrían sido de mera legalidad.
41. Respecto de la primera razón esgrimida por la entidad accionante, la Corte considera que la competencia en una acción de protección no depende de la calidad del acto que se impugna. Así, en sentencias como la N.º 307-10-EP/19, del 9 de julio de 2019, se señaló lo siguiente:

21. Respecto del argumento del accionante relacionado con la falta de competencia por tratarse de un acto administrativo, esta Corte considera que la naturaleza jurídica del acto no determina la competencia de los jueces al conocer una acción de protección, sino que el fundamento de la demanda sea la existencia de una vulneración de derechos constitucionales como sucedió en el presente caso [...]¹⁶.

42. En el caso, se observa que la Arquidiócesis de Quito, en su demanda de acción de protección, alegó que se vulneraron, el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa y el derecho a la propiedad privada¹⁷ (ver párr. 1 *supra*). En consecuencia, examinada la primera razón de la entidad accionante, se concluye que ella no tiene asidero; y, por lo tanto, se la descarta.
43. En relación a la segunda razón, esta Corte, en la sentencia N.º 1681-14-EP/20, afirmó lo siguiente:

26. [...] Para determinar si la pretensión de la accionante plantea o no una cuestión de mera legalidad, es preciso que el juez emita un juicio sobre si se violó o no un derecho fundamental. Un juicio tal responde a uno de los dos problemas jurídicos sustantivos y centrales de toda acción de protección: el de si se vulneró o no un derecho fundamental (el otro es el de cuál debe ser la reparación, en caso de vulneración) [...] 27. Por tanto, el discernimiento de si la pretensión plantea o no un asunto de mera legalidad (causal de improcedencia establecida en el art. 42.3 LOGJCC) jamás puede repercutir en la determinación de la competencia o incompetencia del juez constitucional para conocer y resolver una acción de protección; por el contrario, aquel discernimiento presupone que quien lo haga debe ser un juez competente. La cuestión de la “competencia”, entonces, es previa a la de la “mera legalidad” [...].

44. Por lo señalado, no es posible establecer la incompetencia de un órgano jurisdiccional para tramitar una acción de protección en función de si la pretensión del accionante envuelve o no un asunto de mera legalidad, pues esta es una cuestión a dilucidarse en el momento de resolver sobre el fondo de la causa, esto es, posteriormente a la determinación del juez competente para efectuar esa dilucidación. Afirmar que la

¹⁶ En el mismo sentido, sentencias N.º 2152-11-EP/19 del 10 de septiembre de 2019, párr. 32, 739-13-EP/19, del 16 de octubre de 2019, párr. 28, y 603-14-EP del 30 de septiembre de 2020, párr. 21.

¹⁷ Hoja 48 a la 55 del expediente de instancia.

competencia del juez en una acción de protección depende de si la demanda plantea o no un asunto de mera legalidad sería como sostener que la competencia de un tribunal penal depende de si el acusado es efectivamente responsable del delito o no. De allí que la examinada segunda razón del accionante tampoco permite concluir una supuesta afectación a la garantía de ser juzgado por un juez competente.

45. Por lo dicho, se desestima el presente cargo y sus dos razones, relativas a que la sentencia impugnada habría vulnerado el derecho a la defensa del municipio en la garantía de ser juzgado por un juez competente.

H. Cuarto problema jurídico: ¿Es apto para ser examinado en esta sentencia el cargo según el cual la sentencia impugnada habría errado en la identificación de los bienes inmuebles involucrados en el proceso?

46. En el presente caso, la vulneración alegada supuestamente se habría producido porque la sentencia impugnada no habría advertido que la prueba aportada por la Arquidiócesis, relativa a las escrituras públicas de bienes de su propiedad, no corresponderían a aquellos inmuebles declarados como mostrencos, por lo que el análisis probatorio sería errado.
47. En principio, conforme se establece en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y solo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar el fondo de la decisión adoptada en el proceso de origen, es decir, revisar la resolución del conflicto materia del proceso de origen, lo que ha sido denominado por la jurisprudencia de esta Corte "examen de mérito".
48. El examen de mérito solo puede realizarse en los procesos de garantías jurisdiccionales, una vez que se ha constatado, entre otros requisitos, una vulneración de derechos fundamentales ocasionada por una acción u omisión judicial¹⁸, condición necesaria que, en este caso (pese a ser una acción de protección), no se ha cumplido, dada la respuesta negativa a los problemas jurídicos previos.
49. En consecuencia, se concluye que el cargo no es apto para ser examinado en esta sentencia.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N.º 953-16-EP.

¹⁸Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 176-14-EP/19, párr. 55.

2. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 07 de julio de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL